



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.450/1

56.451/1

van 3 juli 2014

over

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs’ (56.450/1)
- een voorontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs’ (56.451/1)

Op 4 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs’ (56.450/1);
- een voorontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs’ (56.451/1).

Het ontwerp en het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 26 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of de ontwerpen in die beperkte bevoegdheid kunnen worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van verordeningen dan wel het indienen van een voorontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement noodzakelijk is.

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om ter uitvoering van de artikelen 262 en 263 van de Codex Secundair Onderwijs ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs te bepalen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe om het hiervoor vermelde besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de ontwikkelingsdoelen voor opleidingsvorm 1 en opleidingsvorm 2 in het buitengewoon secundair onderwijs’ te bekrachtigen, en de datum van inwerkingtreding van deze ontwikkelingsdoelen te bepalen.

VORMVEREISTEN

4.1. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt verwezen naar het advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), gegeven op 23 september 2008.

Het betreffende advies van de VLOR, Raad Secundair Onderwijs, “over de ontwikkelingsdoelen 1 en 2 in het buitengewoon secundair onderwijs” stelt onder meer het volgende:

“[...] De raad is echter ook van oordeel dat het ontwerpvoorstel een aantal belangrijke consequenties heeft voor het regelgevend kader van het BuSO. In de adviesvraag wordt daarom ook aangekondigd dat de minister door de bevoegde administratie zal laten onderzoeken ‘op welke manier de huidige regelgeving moet worden aangepast om de implementatie van deze ontwikkelingsdoelen te realiseren in coördinatie met de leerzorgregelgeving’.

¹ Voor het voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De raad vindt het een vreemde werkwijze om in een eerste fase een set ontwikkelingsdoelen te ontwerpen en om pas nadien de vereiste juridische context ervan te onderzoeken. Op dit ogenblik is het voor de raad ook niet duidelijk welke wijzigingen er eventueel voor het BuSO te verwachten zijn en welke de leezorgregelgeving zal worden. Dat maakt het voor de raad erg moeilijk om het voorliggende ontwerpvoorstel in zijn juiste context te beoordelen. De raad is echter ook van oordeel dat de voorgestelde ontwikkelingsdoelen op inhoudelijk vlak ook in de bestaande juridische context voor de scholen een goede ondersteuning kunnen betekenen.”

Bij het advies van de VLOR is een nota gevoegd waarin een minderheidsstandpunt wordt toegelicht. Hierin wordt eveneens verwezen naar de juridische context en de “huidige regelgeving” en wordt gevraagd “dat de juridische context volledig wordt uitgeklaard vooraleer de ontwikkelingsdoelen decretaal worden verankerd”.

4.2. De wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen heeft in essentie tot doel die overheid te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dan ook in principe kort zijn. Een advies zou alleen kunnen worden in aanmerking genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als zou zijn aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan het adviesorgaan is uitgegaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer ter zake dienend moet worden aangemerkt.

4.3. Tussen het advies van de VLOR van 23 september 2008 en het ontwerp ligt niet enkel een lange periode van bijna 6 jaar, maar ook een hervorming van het juridische kader van het buitengewoon secundair onderwijs. Het buitengewoon onderwijs wordt vanaf 1 september 2014 georganiseerd volgens de bepalingen van het decreet van 21 maart 2014 ‘betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’.

4.4. Er kan dan ook, gelet op de gewijzigde juridische context van het buitengewoon secundair onderwijs, ernstig worden getwijfeld aan de relevantie van het advies van de VLOR van 23 september 2008 voor het voorliggende ontwerp.

4.5. Hierover ondervraagd verwijst de gemachtigde naar het verslag van de vergadering van de commissie BuSO van de VLOR van 9 januari 2014.

In dit verslag is het volgende genotuleerd:

“5.1 Ontwikkelingsdoelen OV1 en OV2

Departement onderwijs: het M-decreet² ligt in het parlement. Het advies over de ontwikkelingsdoelen voor de opleidingsvormen 1 en 2 in het buitengewoon secundair onderwijs dateert al van 2008. De kans bestaat dat de Raad van State oordeelt dat dit niet recent genoeg meer is. Is het wenselijk om dit opnieuw aan de Vlor voor te leggen voor advies?

Inhoudelijk gingen alle geledingen akkoord. Enkel over de visietekst was er geen eenduidigheid. Het heeft geen zin dat dit hier opnieuw op tafel komt.”

² Met het M-decreet wordt het genoemd decreet van 21 maart 2014 bedoeld.

De gemachtigde concludeert dat “vermits de inhoud van de ontwikkelingsdoelen geen probleem is voor de leden van de VLOR en de visietekst geen deel uitmaakt van de ontwikkelingsdoelen, zoals die voorliggen in het BVR, en ook geen deel uitmaakt van de overige stukken, [...] dit geen probleem [lijkt] te vormen en [...] een bijkomend advies overbodig [is]”.

4.6. Gelet op de onduidelijkheid over de relevantie van het advies van de VLOR van 23 september 2008 enerzijds, en de visie van de gemachtigde, gesteund op het verslag van de commissie BuSO van de VLOR anderzijds, verdient het aanbeveling in de aanhef melding te maken van de beweegredenen om geen nieuw advies aan de VLOR te vragen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME